

Шуликин Евгений Юрьевич

*аспирант юридического факультета ФГБОУ ВПО
«Самарский государственный университет» (г. Самара)*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПРИНЦИП ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ: ПОНИМАНИЕ, УКРЕПЛЕНИЕ И УГРОЗЫ

Глобальные социальные и экономические задачи, которые Российской Федерации необходимо решать в условиях обострения политической ситуации за рубежом, в том числе и в странах, граничащих с нашим государством, вынуждают ученых и практиков все чаще обращаться к проблемам института территориальной целостности. Исследуя зарубежный опыт, мы можем видеть, что если в государстве отсутствует взвешенный и сбалансированный правовой подход, позволяющий обеспечить понимание государственного единства, как ценности, которая нуждается в перманентной охране, то такое государство утрачивает способность отстаивать свои интересы, что, в свою очередь, порождает ряд внутренних проблем и несет существенную угрозу национальной безопасности. Таким образом, переосмысление вопросов, связанных с территориальной целостностью, выработка ценностного (аксиологического) подхода к задаче сохранения государственного единства в современных условиях имеет крайне важное значение.

Следует отметить, что в России и зарубежных странах исторически сложились различные традиции понимания территориальной целостности, как таковой. Подобные различия прослеживаются даже при проведении семантического анализа терминологии, касающейся территориальной целостности. Так, в ряде западноевропейских языков понятие «территориальная целостность» звучит как: «territorial integrity» – в английском языке; «l'intégrité territoriale» – во французском языке; «territorialen Integrität» – в немецком языке и так далее. Как нетрудно заметить, в основу семантической единицы, обозначающей целостность, положено понятие «интеграция», которое, по

свое сути, означает «объединение разрозненного». Представляется, что на понимание обеспечения территориальной целостности, как процесса интеграции разрозненных частей в некое единое целое, в том числе и включение в это «целое» новых территорий, наложило свой отпечаток историческое прошлое Европы, в том числе и феодальная раздробленность ряда европейских государств в средневековый период. На современном этапе отмеченное проявляется в проведении ведущими европейскими державами политики широкой европейской интеграции.

В российском же общественном сознании реализация принципа территориальной целостности исторически обозначала прежде всего защиту отечества от какой бы то ни было угрозы, исходящей извне, прежде всего здесь, конечно, имеется ввиду военная угроза. Такое понимание нашло свое отражение в дальнейшем и в отечественном праве. Например, указание на необходимость соблюдения принципа территориальной целостности употребляется в статье 28 Конституции (Основного закона) РСФСР от 12.04.1975 года применительно к вопросам внешней политики, а сама названная статья находилась в главе 4 «Внешнеполитическая деятельность и защита социалистического отечества». Кроме того, в литературе отмечается, что Российская Федерация формировалась исторически не путем вхождения в нее уже существовавших государственных образований, а преимущественно сверху, путем оформления и предоставления самостоятельности части государственной территории. После чего на основе широких политических полномочий складывались народность (национальность), различные формы устойчивых государственных объединений. И все они носили, как правило, не договорный, а конституционно-правовой характер, по учредительной воле многонационального народа Российской Федерации¹.

Сейчас российская юридическая наука рассматривает территориальную целостность, как один из принципов государственного уст-

¹ Вишняков В.Г. Проблемы укрепления территориальной целостности Российского государства // Законодательство и экономика. – 2011. – № 10.

ройства Российской Федерации. Принцип территориальной целостности означает, что Российская Федерация – цельное, единое и нераздельное государство; ее субъекты не имеют права выхода из состава федерации. В Преамбуле Конституции Российской Федерации подчеркивается, что многонациональный народ Российской Федерации сохраняет исторически сложившееся государственное единство².

Вместе с тем, в настоящее время разнообразные социально-экономические и политические процессы рожают все больше и больше угроз территориальной целостности, что требует разработки и внедрения соответствующих мер, направленных на ее сохранение.

На современном этапе развития общества, в условиях либерализации общественных отношений (в том числе и в государственно-правовой сфере), остро стоят вопросы о возможности самореализации конкретного человека или какой-либо социальной группы в том или ином государстве, защиты их разнообразных прав, в том числе и права формировать свою собственную, отличную от общепринятой, точку зрения на общее историческое прошлое, что выступает в качестве одного из катализаторов процессов децентрализации государственно-властных отношений, а это в свою очередь ведет к стремлению народов реализовать свое право на самоопределение, путем выхода из того или иного государства, что, безусловно, в конечном итоге не всегда позитивным образом сказывается на жизни человека. В этих условиях приобретает первостепенное значение обоснование ценности государства, как цельного механизма, который способен выполнять свои функции только лишь при наличии народного и территориального единства.

Сохранение территориальной целостности государства, прежде всего, связано с реальной возможностью государственной власти осуществлять единую политику на всех территориях, а также иметь механизмы контроля над ними. В условиях федеративного многона-

² Беспалый И.Т., Полянский В.В. Государственное право Российской Федерации: учебное пособие; изд. 3-е, перераб. – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2008. – С. 239.

ционального государства нередкой является ситуация, когда в какой-либо территориальной единице формируется местная (часто национальная) элита, которой свойственно стремление возложить на себя функции, которые могут осуществляться только на федеральном уровне. Таким образом, на территории государства формируется, если так можно выразиться, квазигосударственное образование, где в конечном итоге будут возрастать сепаратистские настроения. В.Г. Вишняков отмечает, что единственным источником власти в федеративном государстве является многонациональный народ, точно так же в республиках, краях и областях источником власти является все их население независимо от национальности. Соответственно, ни одна этническая группа не может обладать исключительным правом контроля на «своей» территории за институтами власти и ресурсами, их распределением на основе интересов «коренной» нации³. Для того чтобы избежать подобного деструктивного националистического мышления определенных групп населения, представляется необходимым проводить государственную политику, направленную, во-первых, на формирование «интернационального мышления», во-вторых, на возникновение понимания того, что проживая в едином государстве гораздо легче и удобнее решать общие политические и социальные задачи, повышать уровень экономического развития, обеспечивать собственную безопасность.

Существует точка зрения, согласно которой, существенным фактором обеспечения территориальной целостности и неприкосновенности территории федеративного государства являются правовые механизмы вмешательства федерации в компетенцию ее субъектов, в том числе осуществление федеральными органами отдельных полномочий органов субъектов федерации. Соответствующие механизмы рассматриваются как институт федерального вмешательства или «федеральной интервенции».

Согласно рассматриваемой концепции, нарушение, а иногда и сама угроза нарушения территориальной целостности могут и долж-

³ Вишняков В.Г. Указ. соч.

ны вызывать ответную реакцию Российского государства. Причем, формы подобной «интервенции» могут также иметь различный характер, например, формами федерального вмешательства могут быть финансово-экономическое воздействие; отмена нормативных актов субъекта, если они противоречат федеральному законодательству, в том числе органами конституционного контроля; расформирование органов власти субъекта и управление им через специально уполномоченное должностное лицо (например, комиссара) либо непосредственно из центра (например, прямое президентское правление), а также применение вооруженной силы, т.е. ввод специальных подразделений полиции и (или) собственно вооруженных сил. Формы, пределы и процедуры федерального вмешательства в различных федерациях могут различаться в зависимости от угроз безопасности государства, его исторических традиций, уровня экономического и правового развития соответствующей страны, степени интегрированности общества. Кроме того, от концепции федерального вмешательства как обеспечительной, правовосстановительной или карательной меры находятся в зависимости и конкретные формы федерального вмешательства⁴.

Концепция «федеральной интервенции», в целом обладает рядом положительных характеристик, направленных на укрепление территориальной целостности. Вместе с тем, необоснованное вмешательство со стороны федерации в компетенцию ее субъектов может повлечь обратный эффект. Нарушение баланса интересов федерации и субъекта (который в той или иной степени всегда обладает определенной спецификой, которая не может не отражаться на управленческих решениях) может быть негативно воспринята со стороны населения подобного субъекта и при определенных условиях повлечь рост сепаратизма. Таким образом, федеральное вмешательство должно обладать определенными чертами, для того чтобы успешно решать задачи по обеспечению территориальной целостности. Во-первых, оно должно

⁴ Чертков А.Н. Конституционно-правовые средства обеспечения территориальной целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации // Российская юстиция. – 2011. – № 4.

быть в полной мере обоснованным, то есть осуществляться при наличии существенных, неустраняемых иным способом угроз, во-вторых, оно должно быть умеренным, то есть стараться решать присущие ему задачи с использованием как можно меньшего количества политических, административных и экономических ресурсов.

Так или иначе, несмотря на наличие силовых или административных мер, принимаемых государством в целях обеспечения территориальной целостности, нельзя недооценивать потенциал мер, которые, с определенной долей условности, можно назвать идеологическими. Как представляется, для сохранения единого и стабильного государства необходимо развивать «коллективное» национальное мышление, по средствам формирования у населения представлений об общности исторического прошлого, общенациональной культурной самобытности. Кроме того, не менее важно в рамках реализации государственной политики сформировать четкое представление об угрозах территориальной целостности (например, в Российской Федерации такое представление недвусмысленно сформулировано в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, разработанной Президентом Российской Федерации, где указано, что одним из основных источников угроз общественной безопасности является экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране. Президент также отмечает, что для противодействия экстремизму требуются согласованность действий всех государственных органов и органов местного самоуправления, их взаимодействие с институтами гражданского общества, формирование консолидированной позиции по вопросам профилактики межнациональных и межконфессиональных конфликтов⁵).

Более того, государство должно постоянно напоминать гражданам, что только их совместная работа, уважительное отношение к

⁵ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации; опубликована на официальном сайте Президента Российской Федерации по адресу: <http://www.kremlin.ru/acts/19653>

труду предыдущих поколений и ответственный взгляд в будущее, смогут поспособствовать решению общегосударственных задач и улучшению уровня жизни.

Следует отметить, что угрозу территориальной целостности могут нести разнообразные социальные процессы, протекающие в государстве и влекущие нарушение стабильного и сбалансированного функционирования его составных частей. Среди наиболее значимых примеров подобных социальных процессов, которые могут служить «симптомами» системного кризиса государственно-властных отношений, можно назвать высокий уровень коррупции. Данное понимание находит свое подтверждение и в юридической литературе. Например, В.В. Полянский справедливо отмечает, что коррупция является одним из проявлений несовершенства политической и социально-экономической организации государства⁶. Следует иметь в виду, что высокий уровень коррупции на той или иной территории может вызвать ситуацию, когда местные элиты, вовлеченные в коррупционные схемы, будут стараться защитить свою власть и влияние посредством дискредитации идеологии сильного централизованного государства, в том числе путем формирования у населения сепаратистских настроений при помощи соответствующих лозунгов. Более того, высокий уровень коррупции вносит дисбаланс в соотношение общегосударственных и региональных интересов, что несет существенный риск для сохранения территориального единства.

Методы борьбы с коррупцией носят разнообразный и комплексный характер. С аксиологической же точки зрения, в качестве одного из приоритетных методов должно рассматриваться формирование со стороны государства у гражданина убежденности в социальной пользе его труда, прививание ответственного и честного отношения к исполнению своих обязанностей.

⁶ Полянский В.В. Коррупция и публичная власть / Сборник материалов по вопросам противодействия коррупции в Российской Федерации. Т.1. – Самара: типография ООО «Аэропринт», 2010. – С. 14.

С учетом изложенного можно сделать вывод, что в настоящее время существует достаточно большое количество явлений, которые могут нести в себе угрозу территориальной целостности, а значит государственному и народному единству. В этой связи имеется необходимость внедрения эффективных и решительных мер, направленных на сохранение целостности государственной территории. Среди таких мер, прежде всего, необходимо выделить меры законодательные, направленные на создание нормативно-правовой базы, позволяющей эффективно бороться с коррупцией и другими факторами, ослабляющими возможность сохранения территориальной целостности. Вторую группу мер можно условно назвать идеологическими, и они должны способствовать формированию у населения осознания необходимости сохранения единого и неделимого государства, которое могло бы успешно решать социальные задачи. Третья группа мер представляет собой меры политические, направленные, прежде всего на поиск и принятие эффективных управленческих решений по укреплению территориальной целостности, а, во-вторых, выражающиеся в формировании единой внешнеполитической линии, отвечающей задачам защиты территориального единства. Как можно заметить, такие меры могут носить самый разнообразный характер, но как представляется, ведущее место среди них должно занимать осуществление государственной политики, направленной на формирование уважительного и ответственного отношения к государству, его истории, а также населяющим его людям.